

4. Мішина Н.В. Гармонізація законодавства України з правовими позиціями Європейського Суду з прав людини (на матеріалах законодавства про громадські організації) / Н. В. Мішина // Правничий часопис Донецького університету. — 2011. — № 2. — С. 13-21.
5. Волкова Д.Є. Право на об'єднання в громадські організації в конституційних актах України ХХ століття / Д.Є.Волкова // Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія «Право». — 2013. — Вип. 21. — Ч. 1. — Т. 1. — С. 126-129.

ГРАБОВА ЯНІНА ОЛЕКСАНДРІВНА

Національний університет «Одеська юридична академія»,
асистент кафедри конституційного права,
кандидат юридичних наук

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ОСОБИ НА ПРИТУЛОК В УКРАЇНІ

Україна є країною-учасницею Конвенції 1951 р. та Протоколу 1967 р. Українська держава приєдналася до обох документів без застережень 10 січня 2002 р., а також є країною-учасницею майже усіх відповідних конвенцій про права людини, включаючи Європейську конвенцію про захист прав людини. Законодавство України, що регулює право особи на притулок, постійно змінювалося з метою приведення до міжнародних стандартів, а також вдалося створити діючий інституційний механізм надання шукачам притулку статусу біженців або особи, яка потребує додаткового захисту. Водночас, привертає увагу той факт, що у травні 2015 р. проблеми національних механізмів регулювання міграції та міжнародного захисту (притулку) в Україні було розкритиковано Європейською Комісією в рамках моніторингу виконання Україною вимог Плану дій з лібералізації візового режиму [1].

В Україні право на притулок передбачено у розділі II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Основного Закону. Так, ч. 2 ст. 26 Конституції 120 України передбачає, що іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом. Примітно, що законодавство України взагалі не містить терміна «політичний притулок», натомість Конституція України у ст. 26 встановлює, що іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом.

Тривалий час на розгляді у Верховній Раді України перебував проект Закону «Про порядок надання притулку в Україні іноземцям та особам без громадянства», уперше внесений до парламенту ще 2000 р. народними депутатами України Г.І. Удовенко, Р.П. Безсмертним та

С.М. Ларінім. 2002 р. цей проект було повторно внесено та зареєстровано за № 0992. Однак його розгляд не було завершено прийняттям і проект було відкликано 26 квітня 2006 р. Метою зазначеного проекту було встановлення правових механізмів реалізації ст. 26 Конституції України, а саме: визначення порядку надання притулку, відмови у наданні та припинення притулку в Україні іноземцям та особам без громадянства. Під поняттям «притулок» у проекті Закону пропонувалося визначити захист, який надається Україною на її території іноземцям та особам без громадянства від застосування юрисдикції держави їх походження за наявності підстав, зазначених у цьому Законі.

Відповідно до ст. 1 проекту «притулок в Україні може бути наданий іноземцям та особам без громадянства, які шукають захисту від переслідувань, що становлять загрозу їхньому життю і здоров'ю або спрямовані на позбавлення волі в державі громадянства або постійного проживання за діяльність, спрямовану на захист принципів демократії, прав і свобод людини, що не суперечить цілям і принципам ООН». Варто зазначити, що у визначенні притулку використовувався, але не визначався термін «держава походження». Залишалися відкритими питання, чи це та країна, в якій народилася особа, чи це держава, в якій відповідно до ст. 1 проекту особа мала громадянство, або, будучи особою без громадянства, постійно проживала в ній. Крім того, вбачається, що надто широко було сформульовано підстави для переслідувань, для захисту від яких могло бути надано притулок: «діяльність, спрямована на захист принципів демократії, прав і свобод людини, що не суперечить цілям і принципам Організації Об'єднаних Націй». Адже такі неконкретні, досить умовні та оціночні категорії, як «принципи демократії», дозволяють використовувати таке визначення або надто широко, або надто обмежено, залежно від політичної волі.

Проект також передбачав надання притулку не лише особам, які перебувають на території України, але й особам, які перебувають за її межами, шляхом звернення до дипломатичних чи консульських представництв. Ця пропозиція є неоднозначною. З одного боку, не обмежувалася можливість надання такого притулку особам, які перебували у країні (державі) походження. Крім того, в такому разі держава походження могла би вважати таке надання притулку втручанням до сфери її суверенітету або навіть його порушенням. Саме із цих причин у Конвенції 1951 р. «Про статус біженців» встановлено, що статус біженця надається особі, яка перебуває виключно поза межами держави походження. З іншого боку, це положення суперечить міжнародним зобов'язанням України, оскільки за своєю суттю є дипломатичним притулком. Договори універсального характеру виражають негативне ставлення до надання дипломатичного притулку. Однак, найсуттєвішим недоліком законопроекту видається занадто широке формулювання підстав надання притулку, яке не давало змоги зрозуміти, хто ж саме має право на такий захист. Адже формулювання: «переслідування, що

становлять загрозу їхньому життю і здоров'ю або спрямовані на позбавлення волі в державі громадянства або постійного проживання за діяльність, спрямовану на захист принципів демократії, прав і свобод людини, що не суперечить цілям і принципам ООН» є оціночним.

У Висновку щодо проекту Закону України «Про порядок надання притулку в Україні іноземцям та особам без громадянства», надісланому експертом Ради Європи А.І. Баршовою, сказано про необхідність встановлення зв'язку між Законом України «Про біженців» та проектом Закону «Про порядок надання притулку в Україні іноземцям та особам без громадянства» щодо всіх питань, включаючи бенефіціарів, процедури та органи влади. Оскільки цей зв'язок може бути досить складним, А.І. Баршова запропонувала авторам законопроекту розглянути інший варіант, зокрема, внести положення проекту до Закону України «Про біженців», запровадивши єдину процедуру замість двох паралельних [2, с. 9].

У свою чергу, Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців у коментарях до цього проекту зазначило, що необґрунтоване розмежування понять «надання притулку» та «надання статусу біженців» суперечить світовій практиці, згідно з якою надання притулку означає надання міжнародного захисту взагалі, що може бути синонімічним статусу біженця згідно з Конвенцією 1951 р. та Протоколом 1967 р., або містити його разом з іншими додатковими формами захисту [3, с. 1, 3].

Проте, варто зазначити, що на момент прийняття Конституції України у 1996 р. діяла редакція Закону України «Про біженців» від 1993 р., яка не відповідала міжнародно-правовим стандартам, зокрема Конвенції про статус біженців ООН від 28 липня 1951 р., яку було ратифіковано лише у 2000 р. На той момент передбачення Конституцією повноваження Президента про надання притулку було дуже слушним, оскільки вітчизняне законодавство не передбачало інших можливостей надання захисту шукачам притулку, які не підпадали під визначення «біженця» за законом, однак мали право на такий захист згідно з міжнародним правом. Однак, вітчизняна практика пішла шляхом уніфікації української системи надання притулку у відповідності до міжнародних стандартів. Зокрема, 08 липня 2011 р. було прийнято новий нормативно правовий акт, який регулює надання притулку в Україні — Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту». Вбачається, що цей Закон гарантує реальну можливість особі реалізувати своє право на притулок в Україні, відповідає міжнародним стандартам.

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що на теперішній час в Україні немає єдності щодо розуміння механізму реалізації Президентом України свого конституційного повноваження надавати особам притулок. До такої ситуації призвели, у першу чергу, прогалини законодавчого врегулювання цього механізму. З метою підвищення якості

захисту прав людини та приведення законодавства України до Європейських та універсальних стандартів у цій сфері необхідно внести зміни до Конституції України. Можливими є два шляхи: перший — прийняття відповідного закону, який визначив би, який саме вид притулку може надавати Президент України, або ж скасування цього конституційного повноваження взагалі.

Список використаної літератури:

1. Нелегали у таборі для біженців на Волині голодують через погані умови утримання [Електронний ресурс] — Режим доступу: https://zaxid.net/nelegali_u_tabori_dlya_bizhentsiv_na_volini_goloduyut_cherez_pogani_umovi_utrimannya_n1348125 (дата звернення: 20.04.2018).
2. Баршова А. Висновок щодо Закону України «Про порядок надання притулку в Україні іноземцям та особам без громадянства», представленого Раді Європи на експертизу / А. Баршова. — Страсбург, 2003/ — 12 с.
3. Коментарі Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців щодо проекту Закону України про порядок надання притулку в Україні іноземцям та особам без громадянства. — Женева: Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців, 2003. — 5 с.

КІСЛОВСЬКИЙ АНДРІЙ ВЯЧЕСЛАВОВИЧ

Національний університет «Одеська юридична академія»,
аспірант кафедри конституційного права

СТРУКТУРНІ ЕЛЕМЕНТИ СТАТУТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД МІСТ: ПОСТАНОВКА ПИТАННЯ

Надзвичайно важливим при розробці проектів статутів територіальних громад є приділити увагу кожній складовій частині цих документів. Це є важливим елементом правотворчості. Слід зазначити, що українські вчені стверджують: «правила правотворчої техніки можна розділити на три види:

1) правила, які стосуються змісту та структури нормативного акта...;
2) правила та прийоми викладу норм права (мова нормативних актів);

3) правила, які стосуються зовнішнього оформлення нормативних актів [1, с. 215].

Відповідно, з точки зору цих тез будуть аналізуватись питання у межах правил, які стосуються змісту та структури нормативного акту. Правила цієї групи характеризуються дослідниками так:

- «нормативно-правовий акт повинен мати достатньо визначений предмет регулювання і бути розрахованим на упорядкування однорід-